De kwetsbare overheid

J.A. VAN KEMENADE

Commissaris der koningin in de provincie Noord-Holland

'Kwetsbaar' is een woord dat we niet direct met de overheid associëren.* Integendeel, voor veel burgers en organisaties is de overheid veeleer een onneembare veste, een machtig en ondoorzichtig bureaucratisch complex van regels, besluiten, ge- en verboden, waarmee ze van dag tot dag op talloze manieren worden geconfronteerd en waarop ze maar weinig invloed kunnen uitoefenen. Voor velen lijkt de overheid dan ook veel meer anoniem, machtig en wellicht zelfs bedreigend, maar bepaald niet kwetsbaar.

Toch is dat, zeker in deze tijd, wèl het geval. Want de overheid is niet alleen die bureaucratische regelneef of hindermacht die tussen droom en daad de wetten en bezwaren stelt, waardoor velen zich in hun vrijheid of hun eigen belang beknot voelen, maar primair een fijn vertakt stelsel van normen, waarden, afspraken, verhoudingen en procedures, dat in een langjarig proces is en nog steeds wordt gevormd en door middel waarvan burgers een deel van hun vrijheid, hun eigen belang en hun inkomen afstaan en uitruilen om daardoor collectief meer rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, veiligheid en bestaanszekerheid voor allen en voor zichzelf te verwerven, dan ze ieder voor zich zouden hebben gekund.

De overheid is in een democratisch bestel met andere woorden vooral de uitdrukking of de institutionalisering van het sociaal contract dat de burgers met elkaar hebben gesloten ten behoeve van de behartiging van het publieke belang. In die zin is de overheid, als stelsel ter uitvoering van dat sociale contract, welhaast per definitie, wèl kwetsbaar, omdat ze voor haar functioneren en voortbestaan afhankelijk is van het draagvlak voor dit contract, van het vertrouwen in een adequate uitvoering daarvan, van de doorzichtigheid van het overheidshandelen en van de mate waarin de burgers zich herkennen in en betrokken voelen bij de uitvoering van dat contract en de overtuiging hebben dat hun bedoelingen daarmee voldoende tot hun recht komen.

De effectiviteit en de legitimiteit van de overheid en het overheidshandelen is daardoor in een democratische samenleving voortdurend afhankelijk van het vertrouwen dat die overheid geniet, van de betrokkenheid bij en de erkenning van het publiek belang onder de burgers en van de mate waarin die overheid in staat is om in communicatie met de samenleving belangrijke trends of ontwikkelingen in de behoeften en verwachtingen binnen die samenleving te herkennen, zichtbaar af te wegen en in beleid vorm te geven.

Sociaal-culturele veranderingen

Juist die voorwaarden voor een gezaghebbende en breed gedragen positie van de overheid en voor een stevige verankering tussen overheid en samenleving zijn de laatste decennia aan erosie onderhevig en daardoor is de overheid in onze moderne westerse samenleving meer kwetsbaar geworden dan ze uit haar aard al was. Dat is met name het geval omdat de verhouding tussen de overheid en de samenleving, die aan de traditionele werking van dat democratisch stelsel, althans in ons land, ten grondslag ligt, in enkele decennia drastisch veranderd is.

Allereerst is er sprake van een veranderde opstelling van burgers ten opzichte van de overheid, het overheidsbeleid en de wet- en regelgeving. Het gezag en het belang van de overheid lijken voor velen in ieder geval bepaald minder vanzelfsprekend dan vroeger. Dat blijkt uit de voortdurende dalende opkomst bij verkiezingen, uit de groei van de zg 'veel voorkomende' criminaliteit; uit de vaak ronduit slordige naleving van gedragsregels en de gebrekkige sociale controle daarop, zodat vele vormen van normafwijkend gedrag in feite sociaal aanvaard lijken; uit fraude, misbruik of oneigenlijk gebruik in de sfeer van belastingen, sociale zekerheid, subsidies en vergoedingen; uit de toenemende bereidheid om overheidsbesluiten juridisch aan te vechten; en niet in het minst ook uit de alom klinkende roep om het

terugtreden van de overheid op vele gebieden van het maatschappelijk leven.

Daarbij gaat het niet alleen om incidentele knelpunten, maar om veranderingen die tot een structurele wijziging van de verhoudingen tussen burgers, maatschappelijke organisaties en overheden hebben geleid. Want ondanks alle verworvenheden die er ruwweg in de afgelopen eeuw door de rechtsstaat en de verzorgingsstaat zijn gerealiseerd, is er ook in toenemende mate een samenleving ontstaan die gekenmerkt wordt door anonimiteit, vervreemding, het primaat van het eigenbelang en een grote mate van desinteresse voor de publieke zaak. Een samenleving, die met andere woorden, weinig cohesie en gemeenschapszin toont en waarin althans minder dan vroeger het besef lijkt te bestaan dat vrijheid, rechtszekerheid en bestaanszekerheid voor allen, alleen dan gewaarborgd kunnen worden, als de ene mens voor de ander niet een wolf is, maar een voorwerp van zorg en solidariteit.[1]

Dat is met name het gevolg van een tweetal ingrijpende sociaal-culturele veranderingsprocessen, die vooral de laatste kwart eeuw grote invloed hebben gehad op de inrichting van de samenleving, de verhouding tussen en de levensstijl van de burgers en op de positie van de overheid. Dat betreft allereerst het voortgaande proces van individualisering, dat geleid heeft tot sociale verhoudingen en tot waarden- en normpatronen die wel als de 'ik-cultuur' zijn getypeerd. Een typering die zeker eenzijdig is en waarin te weinig tot uitdrukking komt dat het daarbij met name ook gaat om een proces van persoonlijke bewustwording dat door velen als een bevrijding is en wordt ervaren en dat ruimte heeft gemaakt voor de mondigheid van het individu en voor het ontstaan van verschillende emancipatiebewegingen.

Daarmee is echter tevens een proces op gang gekomen dat leidde tot vergruizing van traditionele sociale verbanden en daarmee samenhangende waarden en normen, die lange tijd als groepsgebonden richtsnoer voor het handelen fungeerden en tot een samenleving waarin het 'ieder voor zich' de boventoon ging voeren. Veranderingen die uitdrukking zijn van een langdurig en voortgaand proces van verzelfstandiging van het individu in onze westerse cultuur en die dus een veel meer structureel karakter hebben dan de in dit verband vaak gesignaleerde opkomst van de calculerende burger.

Burgers calculeerden immers vroeger ook. Zoveel slechter dan onze ouders en voorouders zijn we niet geworden. Ze calculeerden wellicht collectief meer voorspelbaar en ze calculeerden binnen een normatief homogener, meer groepsgebonden, kader. Er konden door de meer beperkte rol van de overheid in de maatschappij waarschijnlijk ook minder publieke kosten-batenafwegingen worden gemaakt dan momenteel het geval is en mede daardoor ook was de demarcatielijn tussen eigen- en publiek belang minder vaak in het geding dan in onze uitgebouwde verzorgingsstaat. De overheid is immers met name ook georganiseerde solidariteit en naarmate de organisatie van die solidariteit zich uitbreidt over vele gebieden en in gedetailleerde wet- en regelgeving is neergeslagen, stuit men eerder op de grenzen van die solidariteit onder de bevolking, zeker wanneer de verdergaande en meer gedetailleerde institutionalisering onvermijdelijk gepaard gaat met misbruik of oneigenlijk gebruik.

Individualisering vs. verstatelijking

Deze ontwikkeling van verdergaande individualisering heeft dan ook mijns inziens geleid tot een veranderde houding van burgers ten opzicht van de overheid omdat ze terzelfder tijd, in de tweede plaats, gepaard ging met schaalvergroting en verstatelijking van het maatschappelijk leven. De verstedelijking nam toe, vele maatschappelijke verhoudingen werden functioneel en tal van publieke voorzieningen werden geprofessionaliseerde organisaties. Het aantal en de omvang van de collectieve voorzieningen zijn sterk toegenomen en er is in hoge mate een bureaucratisch en anoniem netwerk ontstaan van collectieve bestaans- en zorggaranties en van velerlei wettelijke bepalingen, regelingen en procedures op velerlei terreinen van het publieke maar ook persoonlijke leven.

Veel van die regelingen zijn overigens in de loop der jaren met de beste bedoelingen tot stand gekomen, als uitdrukking en organisatie van solidariteit met zwakkeren in de samenleving, ter waarborging van gemeenschappelijke publieke belangen, ter re-

* Dit artikel is gebaseerd op een bijdrage aan het lustrumcongres van de Vereniging voor Bestuurskunde

1. A. de Swaan, *Zorg en de staat*, Amsterdam 1989.

gulering van het maatschappelijke verkeer in een gecompliceerde samenleving, ter voorkoming van willekeur, ter garantie van gelijke behandeling van gelijke gevallen in gelijke omstandigheden en ter verzekering van het behoud en van een redelijk gebruik van de schaarse ruimte en van het leefmilieu in een dichtbevolkte, verstedelijkte en geïndustrialiseerde samenleving. Maar die beste bedoelingen hebben veelal in feite geleid tot een ondoorzichtig stelsel van aanspraken en verplichtingen dat door velen niet meer wordt herkend als de uitdrukking van het sociale contract waardoor solidariteit en de waarborging van collectieve belangen worden verzekerd.

Met de processen van individualisering en emancipatie hebben zich derhalve processen van collectivisering en verstatelijking voltrokken, die met elkaar op gespannen voet staan, maar die elkaar tegelijkertijd hebben versterkt. Want individualisering en emancipatie zijn slechts mogelijk in een samenleving die rechtsbescherming en een zekere welvaart voor allen garandeert en die voorziet in collectieve voorzieningen waardoor individuen zich kunnen ontwikkelen en in vrijheid en veiligheid kunnen leven. Maar om dat te garanderen zijn ook steeds meer regelingen vereist die de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid beperken, waartegen de zelfbewuste, mondige en geëmancipeerde burger zich afzet en waardoor het draagvlak voor regelingen en voor het publieke belang wordt ondermijnd. Een haast vicieuze cirkel, die tegelijkertijd heeft geleid tot de democratische verzorgingsstaat èn tot een geïndividualiseerde samenleving waarin het gezag van die staat niet meer vanzelfsprekend is.

Dat wil niet zeggen dat de maatschappelijke betrokkenheid of de interesse voor zaken van publiek belang onder de bevolking afwezig is. De inspraakavonden in buurten en wijken, de groeiende belangstelling voor vele maatschappelijke organisaties, de actieve inzet van velen in organisaties, bewegingen en actiegroepen wijzen meer op het tegendeel. Hetgeen niet wegneemt dat het Sociaal Cultureel Planbureau in zijn recente publicatie 'Tijdopnamen'[2] wel vaststelt dat met name bij jongeren en bij hoogopgeleiden de vrije tijd die wordt besteed aan enigerlei vorm van maatschappelijke participatie tussen 1975 en 1990 significant is teruggelopen. Vooral van belang is echter dat die betrokkenheid en inzet naar hun aard veranderd zijn ten opzichte van vroeger. Ze zijn meer incidenteel gericht, meer van voorbijgaande aard ook en ze uiten zich meer via issue-gerichte organisaties, bewegingen of acties, dan via traditionele en breder georiënteerde organisaties als politieke partijen, vakbonden en kerkelijke organisaties.

Zo blijkt bijvoorbeeld uit de publicatie 'De staat van Nederland'[3] dat sinds 1980 het lidmaatschap van organisaties op het terrein van milieu en natuur, internationale solidariteit en in mindere mate gezondheidszorg, zeer sterk is toegenomen, terwijl het lidmaatschap van de vakbeweging zich stabiliseert en dat van politieke partijen zelfs is afgenomen. Een ingrijpende verandering van het zogenaamde maatschappelijke middenveld, waarmee dat middenveld en dus de relatie tot de burgers via hun organisaties voor de overheid minder voorspelbaar en meer gefragmenteerd is geworden, het draagvlak voor overheidsbeleid meer dan vroeger voortdurend gezocht moet worden en besturen meer 'op de tast' moet plaatsvinden, zoals de RBB dat in zijn laatste advies heeft genoemd.[4]

Er lijkt dan ook zeker sprake van een belangrijke functieverlies van die traditionele, veelal uit de verzuiling voortgekomen, organisaties, ten gevolge van het afbrokkelen van de verzuiling zelf; van het wegvallen of verminderen van overheersende maatschappelijke tegenstellingen; en van het verdampen van alomvattende ideologieën of waardencomplexen die als richtsnoer dienden voor het gedrag, de normering en de sociale controle op praktisch alle terreinen van het persoonlijke en publieke domein.[5] Daardoor zijn belangrijke verbindingen en communicatiekanalen tussen de overheid en de samenleving grotendeels verloren gegaan en zijn duidelijke referentiekaders voor de burgers verdwenen. Aldus zijn het draagvlak voor overheidshandelen en het vertrouwen in de overheid minder stabiel en vanzelfsprekend geworden en dreigt de overheid in niemandsland te geraken.[6]

2. SCPB, *Tijdopnamen*, Den Haag 1995.
3. M.Metze e.a. , *De staat van Nederland*, Nijmegen 1996.
4. RBB, *Besturen op de tast*, Den Haag 1996.
5. Zie b.v. D.M. Berkhout, 'Overheid en middenveld in een ontzuilde samenleving', in: RBB, *De ontzuiling voorbij*, Den Haag 1996.
6. J.A. van Kemenade, *De overheid in niemandsland*, Jaarverslag 1996, Haarlem 1997.

De overheid als bedrijf

Van een dergelijk functieverlies is met name ook sprake bij die organisaties die essentieel zijn voor het functioneren van de overheid en de politieke democratie, de politieke partijen. Politieke partijen slagen er kennelijk, in veranderende omstandigheden van ontzuiling, individualisering, ontideologisering en vervagende klassentegenstellingen, onvoldoende in om het intermediair te zijn tussen de burgers en de overheid, een platform voor meningsvorming over publieke vraagstukken en een integrerend kader voor gemeenschappelijk handelen. Er is, om tal van redenen en zeker bij de een meer dan bij de ander, sprake van een aanzienlijk functieverlies van politieke partijen en daardoor van een groeiend gebrek aan articulatie van de te onderscheiden visies op het publieke domein en van de daarbij in het geding zijnde belangen.

Politieke partijen en politici zijn vaak meer de managers van het overheidsbedrijf geworden, de makelaars van het overigens ook noodzakelijke compromis, dan het kader voor en de uitdrukking van de profilering van visies op de publieke zaak vanuit verschillende gezichtspunten en belangen. Die profilering is echter essentieel voor de herkenbaarheid van en het vertrouwen in de overheid en voor de mate waarin door de burgers het overheidshandelen wordt aanvaard als een legitieme en betrouwbare uitdrukking van hun belangen en van hun sociale contract. Zonder die herkenbare profilering van visies en opvattingen over de publieke zaak worden compromissen niet meer herkend als een redelijk vergelijk tussen verschillende belangen en opvattingen en als een uitdrukking van het publieke belang, maar als vormen van onbegrepen en onbegrijpelijke willekeur.

Daarnaast is ook de functionering van het openbaar bestuur zelf verantwoordelijk voor de vervreemding tussen overheid en burgers. De overheid verschijnt voor velen vooral als de supermarkt van publieke diensten en er is sprake van een politiek-bureaucratisch complex, van een ingewikkeld netwerk van ambtenaren, commissies, mandaten, regels en intern overleg, dat die supermarkt beheert. Een complex waarin inbreng, politieke sturing, verantwoordelijkheid en macht nauwelijks meer te herkennen zijn. Vele burgers voelen zich dan ook niet meer gecommitteerd aan de publieke zaak en staan zeer kritisch ten opzichte van de overheid en de volksvertegenwoordigingen, hoewel rond de helft van de stemgerechtigden zegt in politiek geïnteresseerd te zijn, hetgeen beduidend meer is dan de rond eénderde van twintig jaar geleden. De helft tot tweederde van de stemgerechtigden zegt zelfs regelmatig de politiek te volgen via de pers, de radio of de televisie.[7]

De overheid is voor velen een partij geworden in het maatschappelijk krachtenveld naast vele anderen, waarvan je gebruik maakt als het je uitkomt en waartegen je teweer stelt als je meent dat je belangen door die overheid worden geschaad of onvoldoende recht worden gedaan. Daardoor wordt ook het stelsel van het bestuursrecht, dat oorspronkelijk was bedoeld als een waarborg voor de rechtsbescherming van de burgers tegen onbehoorlijk overheidshandelen, steeds meer gebruikt als een middel om alsnog je gelijk te halen als de democratische afweging van belangen je niet welgevallig is.

Die ontwikkeling heeft de overheid, c.q. de wetgever, niet voorzien bij de totstandkoming van de rechtsbescherming tegen overheidshandelen. Ze heeft daarvoor onbedoeld de ruimte geschapen door een omslachtig en tijdrovend stelsel van procedures te creëren en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zo ruim te definiëren, dat veel overheidsbesluiten vatbaar zijn voor langdurige procedures van bezwaar en beroep.

De rechter is zo welhaast genoopt de politieke besluitvorming over te doen die in ons bestel aan de democratische overheid is voorbehouden, omdat die rechter geacht wordt de zorgvuldigheid, de evenredigheid, de motivering, etc. van het besluit te beoordelen. Die ontwikkeling heeft niet alleen vaak ingrijpende gevolgen voor de effectiviteit of de slagvaardigheid van de overheid, maar vooral ook voor het gezag en de positie van de politieke democratie in de samenleving – en draagt aldus in sterke mate bij aan de kwetsbaarheid van de overheid in deze tijd.[8]

De overheid is zich daarnaast – en ook dat speelt een rol – steeds meer als een marktpartij gaan gedragen en beschouwen. Het denken over de overheid heeft

7. M.Metze, e.a. *De staat van Nederland*.
8. Zie b.v., *Bestuur in geding*, Haarlem 1997 en J.A. van Kemenade, *Herstel van de trias politica*, Haarlem 1996 en *De gekooide overheid*, Haarlem 1997.

met name in de jaren tachtig en negentig sterk in het teken gestaan van 'reinventing government'.[9] Daarbij gaat het hoofdzakelijk om de verbetering van de werkwijze van de overheid als producent en aanbieder van publieke diensten en voorzieningen. De overheid moest ondernemender, klantvriendelijker en efficiënter worden en ze moet vooral daar terugtreden waar die diensten en voorzieningen even goed of beter door de markt kunnen worden geleverd. Privatisering, deregulering en afslanking van de overheid en van overheidstaken waren en zijn dan ook de voornaamste punten van aandacht in de beweging die, zoals Reagan zei, vooral de overheid als het probleem van de samenleving beschouwde, als een te knellend keurslijf voor de vrijheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burgers.

Ten dele is dat ook zo en is er bepaald aanleiding om de regulering van het maatschappelijk leven door de overheid te beperken en terug te dringen. Enerzijds omdat de burgers in het algemeen mondiger en welvarender zijn geworden en dus beter in staat zijn eigen verantwoordelijkheid te dragen en anderzijds omdat de accumulatie van taken van de overheid heeft geleid tot een omvangrijke bureaucratie en tot een overdaad aan veelal verkokerde regelingen, subsidiestelsels en financieringsstromen, die velen tezeer van de overheid afhankelijk hebben gemaakt en die overigens vaak meer tot een inefficiënt gebruik en een ongelijk profijt van overheidsvoorzieningen hebben geleid dan tot de beoogde rechtvaardiger verdeling van collectieve goederen.

Die ontwikkelingen hebben echter veelal plaatsgevonden zonder veel reflecties op de vraag ten behoeve van wie en in hoeverre de overheid moet terugtreden in het licht van de oorspronkelijke bedoelingen van het sociale contract, namelijk de garantie van veiligheid, rechtszekerheid en bestaanszekerheid en de toegankelijkheid van essentiële publieke voorzieningen èn zonder zich veelal af te vragen of dat terugtreden van de overheid wel in alle gevallen leidt tot een grotere vrijheid en verantwoordelijkheid van de burgers danwel tot nieuwe afhankelijkheden – maar dan van niet publiek gestuurde of democratisch gecontroleerde organisaties in de vrije markt.

Bovendien heeft deze marktgerichte benadering van de overheid er in sterke mate toe bijgedragen dat de overheid door de burgers vooral wordt beschouwd als leverancier van diensten, als een marktpartij, waarvan de burger klant is en niet tenminste ook de mede-eigenaar.

Dat is niet zozeer het gevolg van het afnemend geloof in de maakbaarheid van de samenleving, zoals wel wordt beweerd, maar vooral van het afnemende draagvlak voor en vertrouwen in de overheid als waarborg voor communale belangen en ook dat heeft de overheid kwetsbaar gemaakt, ook al wordt door velen nog steeds veel van die overheid verwacht.[10]

Een andere bestuursstijl

Al die ontwikkelingen hebben de positie van de democratische overheid in de samenleving aangetast en minder vanzelfsprekend gemaakt dan vroeger het geval was. Dat dwingt mijns inziens met name tot verbetering van de betrokkenheid van de burgers bij de publieke besluitvorming en vergroting van de slagvaardigheid en herkenbaarheid van de overheid in een overigens geïndividualiseerde omgeving. Ik volsta hier met de aanduiding van een aantal aspecten en maatregelen die in dat verband van belang lijken, onder verwijzing naar wat ik daar elders over heb gezegd.[11]

Voor wat de verbetering van de betrokkenheid van burgers bij de overheid en het overheidshandelen betreft kan dan allereerst gewezen worden op de noodzaak om ernst te maken met de overigens veel bepleite, ontwikkeling van andere werkwijzen of een andere bestuursstijl van de overheid. Belanghebbenden en belangstellenden dienen in een vroegtijdig stadium nauw worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en besluiten. Via een open proces en door middel van, al dan niet virtuele, fora, die meer ruimte voor inbreng en samenspraak bieden dan de meer traditionele wijze van inspraak. Fora, die naar aard, samenstelling en duur zijn afgestemd op de aan te pakken vraagstukken, die daardoor beter en nauwer aansluiten op de leefwereld van betrokkenen en die zodoende betere garanties bieden voor een draagvlak met draagkracht.

Recente communicatietechnologieën bieden daartoe nieuwe mogelijkheden, zoals de websites van talrijke overheidsorganisaties laten zien: ze scheppen ruimte voor direct en open debat over be-

9. D.Osborne en E.Gaebler, *Reinventing government*, New York 1993.
10. Vergelijk SCPB, *Sociaal en cultureel rapport* 1998.
25 jaar Sociale verandering. Den Haag 1998.
11. J.A. van Kemenade, *Reinventing democracy*, Haarlem 1997.

langrijke vraagstukken. Een debat waarin overigens ook de eigen inbreng van ambtenaren niet behoeft te worden geschuwd. Zij zijn immers de professionals die op grond van hun deskundigheid en ervaring een interessante bijdrage kunnen leveren, zo lang voor hen en voor derden maar duidelijk blijft dat tenslotte het gekozen bestuur verantwoordelijk is voor de uiteindelijke afweging en besluitvorming.

Om die fora succesvol te laten functioneren is het voorts noodzakelijk dat politieke partijen de aansluiting met de burgers verbeteren. De Raad voor het openbaar bestuur laat in zijn recente advies 'Tussen staat en electoraat' zien dat daartoe het nodige kan worden ondernomen.[12]

Verder kan de betrokkenheid van de burgers bij de politieke democratie en de overheid worden vergroot door veranderingen in de inrichting van het bestuurlijk bestel, zoals bijvoorbeeld de invoering van het referendum[13], invoering van het volksinitiatief zoals onder andere Zwitserland dat kent[14], wijziging van het kiesstelsel waardoor de burgers meer invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging[15] en door de uniforme nationale verkiezingsdata voor de decentrale volksvertegenwoordigingen los te laten, zodat bij majeure beleidsbeslissingen of beleidsconflicten ter plaatse en op dat moment verkiezingen kunnen worden gehouden.

Daarnaast zou de slagvaardigheid of de effectiviteit van de overheid belangrijk kunnen worden verbeterd door beperking en combinatie van procedures, zoals bijvoorbeeld in de Tracéwet, de Wet versterking rivierdijken en de invoering van de projectenprocedure het geval is, door terugdringing van de sectorale verkokering van beleid die door een meer integrale projectmatige aanpak en door samenwerking van betrokken overheden en private partijen bevorderd kan worden en met name ook door beteugeling van de zogenaamde juridisering van het openbaar bestuur. Dat laatste is met name mogelijk door, met behoud van de rechtsbescherming van burgers tegen overheidshandelen dat hun directe belangen schaadt, te komen tot vereenvoudiging van bestuursrechtelijke procedures, tot precisering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als wettelijke toetsingsnormen en tot verbetering van de juridische kwaliteit bij de overheid zelf, zoals elders meer uitvoerig is betoogd[16] en zoals, blijkens het regeerakkoord, nu ook door het huidige kabinet wordt voorgenomen.

Naar een dualisering van het politiek bestuur

Verbetering van de herkenbaarheid van de overheid en de overheidsbesluiten, vereist tenslotte duidelijke programmatische stellingname van politieke partijen; volksvertegenwoordigers die zich niet als onbezoldigde ambtenaren gedragen maar als pleiters voor belangen en opvattingen van groepen burgers en die ook in staat zijn hun keuze en hun redenen voor het aanvaarde compromis helder te verwoorden in de politieke arena; media die meer gericht zijn op de inhoud van het debat en van de politieke afwegingen dan op de *one-liners* en het gladiatorengevecht[17]; en *last but not least* een meer helder onderscheid tussen wat Van Mierlo de uitoefening van de macht en de controle op de macht heeft genoemd, of met andere woorden een verdere dualisering van het politieke bestel met name bij de decentrale overheden.

Formeel staatkundig zijn immers zowel het provinciaal als het lokaal bestuur monistisch, dat wil zeggen dat de volksvertegenwoordiging het enige beleidsbepalende orgaan is en dat het dagelijks bestuur slechts uitvoerder is van het door het algemeen bestuur bepaalde beleid. Leden van het dagelijks bestuur zijn, behalve de benoemde voorzitter, dan ook tevens lid van het algemeen bestuur en door dat algemeen bestuur uit zijn midden gekozen. Feitelijk kent die monistische structuur, zowel provinciaal als lokaal, echter vele dualistische elementen. In de praktijk is immers het dagelijks bestuur in hoge mate beleidsbepalend en controleert het algemeen bestuur het door het dagelijks bestuur gevormde en gevoerde beleid veel meer dan het dat zelfstandig bepaalt. Bovendien treedt vooral het dagelijks bestuur naar buiten op, onderhandelt het, maakt het afspraken en stuurt het het ambtelijk apparaat aan, zodat door de buitenwacht de leden van het dagelijks

12. R.O.B., *Tussen staat en electoraat*, Den Haag 1998.
13. J.A. van Kemenade, Digitale democratie, *De Volkskrant* maart 1997, jaarverslag 1997, Haarlem 1998.
14. Zie b.v. R.B.B., *Besturen op de tast*, o.c.
15. J.A. van Kemenade, 'Een meerstemmig kiesstelsel', in: J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, Deventer 1998.
16. Zie b.v., *Bestuur in geding*, o.c. en J.A. van Kemenade en C.J.N. Versteden, 'De rechtszekerheid van het bestuur', in: *Ars Aequi*, april 1998.
17. J.A. van Kemenade, Nieuwjaarstoespraak, Haarlem 1997.

bestuur veel meer op het beleid worden aangesproken dan de leden van het algemeen bestuur.[18]

Overigens is die verhouding tussen AB en DB in afzonderlijke gemeenten en provincies verschillend, afhankelijk van de plaatselijke historie en bestuurscultuur, van de politieke machtsverhoudingen en de, zich in de tijd veranderende, politieke opvattingen. Met name in de grotere gemeenten en in de provincies lijken de bestuurlijke verhoudingen meer dualistisch dan in de kleinere gemeenten buiten de stedelijke gebieden. In het algemeen echter is er de laatste decennia sprake van een grotere dualisering in het openbaar bestuur, ten gevolge van onder andere de complexiteit van het bestuur, de in toenemende mate vereiste specifieke deskundigheid in de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering, de juridisering van het openbaar bestuur en de noodzaak om beleid in samenspraak en samenwerking met anderen vorm te geven en uit te voeren. Blijkbaar zijn onze formele staatkundige verhoudingen dan ook zodanig flexibel dat feitelijke veranderingen in bestuurlijk gedrag mogelijk zijn zonder fundamentele en formele wijziging van het bestel als zodanig.

Die groeiende discrepantie tussen de formeel monistische bestuursstructuur en de feitelijk meer dualistische bestuurspraktijk heeft geleidelijk aan echter toch geleid tot verschillende bezwaren, met betrekking tot met name de transparantie en de effectiviteit van het openbaar bestuur. Zo wordt door de samenleving vooral het DB verantwoordelijk gesteld voor het beleid, hoewel het AB formeel beleidsbepalend is. Zo neemt de betekenis van de volksvertegenwoordiging voor veel burgers af omdat niet duidelijk is wie welke bevoegdheden heeft. Aanpassing van het bestuurlijk bestel aan de feitelijke verandering in de bestuurspraktijk en aan de slagvaardigheid, de transparantie en de aanspreekbaarheid die in de huidige omstandigheden aan het openbaar bestuur worden gesteld, lijkt alleen al daarom gewenst. Ze kan zowel bijdragen aan de democratische doorzichtigheid en herkenbaarheid als aan de effectiviteit en de kwaliteit van het openbaar bestuur.

De discussie over dualisering van het bestuurlijk bestel bij de decentrale overheden wordt echter veelal overheerst door of zelfs beperkt tot de discussie over de verkiezing van de voorzitter, de burgemeester of de commissaris van de Koningin. Dat is ongetwijfeld een belangrijke vorm van meer duale verhoudingen tussen het AB en het DB, waarbij beide een eigen democratische legitimatie hebben, maar het is zeker niet de enige vorm. De concentratie daarop is politiek zwaar beladen en belemmert het zicht op (en de eventuele invoering van (andere modaliteiten van dualisering in de bestuurlijke verhoudingen. Het is van belang die modaliteiten zelfstandig onder ogen te zien en te voorkomen dat het wenselijke kind van verdere dualisering niet met het politiek controversiële badwater van de, al dan niet rechtstreekse, verkiezing van de voorzitter wordt weggegooid.[19]

Door dergelijke veranderingen kan de herkenbaarheid van de democratische besluitvorming en de betrokkenheid van de burgers daarbij worden vergroot. Niettemin zal de verhouding tussen overheid en samenleving of tussen burgers, politiek en openbaar bestuur in de toekomst waarschijnlijk wezenlijk anders zijn dan waarmee we de afgelopen decennia, in overigens afnemende mate, vertrouwd waren.

Politieke partijen zullen veel meer netwerken zijn van debat over en bezinning op uiteenlopende onderwerpen door wisselende groepen van belangstellenden, dan stabiele formaties van ideologisch gelijkgezinden of van burgers met gezamenlijke belangen – met alle consequenties vandien voor de integrerende functie van politieke partijen en voor hun vermogen om in dat kader volksvertegenwoordigers te selecteren. De publieke dienstverlening zal meer en meer worden verzorgd door zelfstandige uitvoeringsorganen of zelfs door de markt, waardoor de publieke controle daarop zal worden beperkt en politieke afwegingen minder mogelijk zullen worden. De beschikbaarheid en het gebruik van collectieve voorzieningen zal minstens ten dele meer afhankelijk worden van de eigen individuele verantwoordelijkheid en de eigen financiële prioriteitsstelling van burgers dan van collectieve solidariteit. Door internationalisering en mobiliteit zullen de banden van burgers met bepaalde territoriale overheden geringer worden. De rol van de overheid zal zich meer en meer gaan beperken tot het vaststellen van algemene kaders voor het gebruik van schaarse middelen als ruimte, grondstoffen en leef-

18. Zie ook R.O.B., *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag 1997 en J.Th.J. van den Berg, *Samenhang en overzicht. Een essay over de lokale democratie*, Den Haag 1998.

19. Zie ook J.A. van Kemenade en C.J.N. Versteden, *Herkenbaar bestuur*, Haarlem, 1999.

milieu en tot de voorziening van collectieve goederen die een minimum aan gemeenschappelijkheid en gezamenlijke lasten vereisen. De rol van de overheid als uitvoerder van het sociale contract zal, met andere woorden, worden beperkt.

Bovendien zal de overheid kwetsbaarder zijn dan vroeger het geval was. Het is dan ook alleszins de moeite waard om zich te bezinnen op de mogelijkheden om binnen die veranderde omstandigheden de positie en het functioneren van de overheid te versterken en te verbeteren. Want de politieke democratie en de democratische overheid zijn nog altijd de beste waarborgen tegen een samenleving waarin het recht van de sterkste de maatschappelijke verhoudingen domineert en waarin het sociale contract tussen burgers slechts een dode letter zou zijn.